

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego

The principle of Deepening Citizens' Trust in Public Administration as a Foundation of Administrative Proceedings

Abstract

The principle of increasing confidence is considered by both doctrine and case law as a legal norm applicable to the entire field of administrative law. It is particularly important in the relationship between the administrative body and the individual (as the subject of administration) in the application of substantive law, i.e. in administrative proceedings. Uniformity and predictability of decisions are also important for building trust in public administration. This principle was explicitly articulated in the newly added § 2 of Article 8 of the Code of Administrative Procedure as part of the major amendment of the Code in 2017. As rightly recognised by the legislator, unjustified changes in the administrative authority's position undermine the confidence of the parties to proceedings in the public authority.

SŁOWA KLUCZOWE: zaufanie,
pogłębianie zaufania, postępowanie
administracyjne, administracja
publiczna

KEY WORDS: trust, deepening of trust,
administrative proceedings, public
administration

JOANNA SMARŻ – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Radomski
im. Kazimierza Pułaskiego, ORCID – 0000-0002-2450-8162,
e-mail: j.smarz@urad.edu.pl

1 | Wstęp

Celem postępowania administracyjnego jest sprawne, rzetelne i zgodne z prawem rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony interesów jednostki oraz interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie ze względu na silniejszą pozycję organu administracji w tym postępowaniu. W związku z tym niezbędne stało się wprowadzenie systemu gwarancji procesowych, które chroniłyby prawa strony i działałyby jak remedium na negatywne dla jednostki cechy postępowania administracyjnego. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywają ogólne zasady postępowania administracyjnego uregulowane w art. 6-16 k.p.a. Zasady te są skierowane do organu administracji, który ma obowiązek ich przestrzegania, aby chronić jednostkę i zapewnić jej odpowiednie standardy ochrony praw w relacjach z administracją.

W postępowaniu administracyjnym szczególnie istotne znaczenie odgrywa zaufanie, które kształtuje kulturę administrowania, będąc fundamentem nowoczesnej administracji^[1]. Podstaw prawnych zaufania można poszukiwać w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego^[2], mającej umocowanie w art. 2 Konstytucji RP^[3]. Zapewnia ona prawo do rzetelnego i sprawnego procesu, który opiera się na poszanowaniu praw i wolności jednostki^[4]. Wynika to z założenia, że zaufanie jednostki do prawa i gwarancja ochrony wynikającej z tego prawa są warunkiem istnienia państwa prawnego. Zasada zaufania do prawa zakłada również pewność prawną oraz przewidywalność działania organów państwa.

¹ Krystyna Wojtczak, Marcin Princ, „Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Włazłak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 189 i 191.

² Katarzyna Celińska-Grzegorzczak, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. Janusz Nicyporuk (Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010), 65-66 oraz wyrok TK: z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, Legalis nr 49840; z dnia 18 października 2006 r., P 27/05, Legalis nr 77566; z dnia 10 grudnia 2007 r., P 43/07, Legalis nr 89496; z dnia 20 stycznia 2009 r., P 40/07, Legalis nr 114993; z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, Legalis nr 1241398.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2022, Legalis), komentarz do art. 8.

W postępowaniu administracyjnym rozwinięcie tej zasady znajduje odzwierciedlenie w art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego^[5]. Zgodnie z powyższym, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób, który wzbudza zaufanie uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania wszystkich stron postępowania.

Budowanie zaufania do administracji publicznej opiera się również na jednolitości i przewidywalności podejmowanych przez organ decyzji, co gwarantuje jednostce poczucie bezpieczeństwa prawnego. Znajduje to potwierdzenie w dodanym w 2017 r.^[6] do art. 8 § 2 k.p.a.^[7]. Nieuzasadniona zmienność poglądów organu administracji podważa bowiem zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej.

Powyższe skłania do analizy znaczenia zaufania w postępowaniu administracyjnym poprzez zbadanie, jakie działania organów administracji są zgodne z zasadą pogłębiania zaufania oraz kiedy można mówić o jej naruszeniu.

W pracy zostanie wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna, która pozwoli na szczegółowe zbadanie przepisów prawnych dotyczących zaufania w postępowaniu administracyjnym i ich interpretację. Metoda ta pozwoli też na ocenę zgodności praktyk organów administracji z zasadami prawa oraz na wskazanie działań, które wspierają lub naruszają zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), dalej też jako: „k.p.a.”.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

⁷ Przepis ten na przestrzeni lat istotnie ewoluował. W pierwotnym tekście k.p.a. zasada zaufania została uregulowana w art. 6, który miał następujące brzmienie: „Organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa”. W wyniku nowelizacji Kodeksu z marca 1980 r. i opracowania jego tekstu jednolitego, zasadzie tej nadano nową treść i zamieszczono ją w przepisie art. 8. Stanowił on wówczas, że: „Organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli” (Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26). Kolejna zmiana nastąpiła w 2010 (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18 ze zm.). Wówczas art. 8 nadano brzmienie: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”.

2 | Definiowanie „zaufania”

Zaufanie jest wartością uniwersalną, ponieważ wpływa na wszystkie relacje międzyludzkie, gdzie jest postrzegane subiektywnie, a jego odbiór może się zmieniać w zależności od zachowania innych osób^[8]. Dlatego też jest ono trudne do zdefiniowania, opisanie czy zmierzenia.

Według definicji słownikowej, zaufanie oznacza przekonanie, że jakiejś osobie lub instytucji można ufać, mieć przekonanie, że czyjeś słowa, informacje są prawdziwe^[9]. W doktrynie próby definiowania zaufania podejmuje się poprzez wskazanie jego składowych elementów, takich jak wiarygodność, wiara, przekonanie, nadzieja, lojalność czy poleganie na kimś. Elementy te tworzą złożony obraz zaufania, które odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu relacji międzyludzkich^[10].

Z kolei na gruncie k.p.a., zaufanie odnosi się do sytuacji, w której jednostka opiera się na działaniach organu administracji, a nie do samego zaufania do tego organu^[11]. Zaufanie obywateli do państwa można postrzegać jako stan świadomości, który wynika z oceny rzetelności i wiarygodności działań państwa. Obejmuje on także dążenie do zminimalizowania niepewności i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa^[12]. Zaufanie jest kluczowe dla administracji publicznej w osiąganiu jej celów związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych. Dzięki niemu administracja może uprościć swoje działania, co przekłada się na lepszą opinię społeczeństwa o jej pracy^[13].

⁸ Anna Pasek, „Pojęcie zaufania w społeczeństwie nowoczesnym i ponowoczesnym” *Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne*, nr 24(1) (2019): 38.

⁹ Lidia Drabik, Elżbieta Sobol, *Słownik języka polskiego PWN P-Ż* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007), 556.

¹⁰ Wiesław Maria Grudzewski, Irena Krystyna Hejduk, Anna Sankowska, Monika Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie. Koncepcja, narzędzia, zastosowania* (Kraków: Wolters Kluwer, 2009), 17.

¹¹ Maciej Wojciechowski, „Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2012): 13.

¹² Jadwiga Potrzeszcz, „Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa”, [w:] *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013), 136.

¹³ Andrzej Nałęcz, „Zasada ochrony zaufania a stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 169.

W odniesieniu do organów administracji, określenie „budzący zaufanie” dotyczy sposobu prowadzenia postępowania, które ma na celu wydanie właściwego i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia. Oznacza to, że postępowanie jest przeprowadzane zgodnie z zasadami prawa, w tym z zasadą praworządności, oraz że w trakcie postępowania respektowane są uprawnienia jego uczestników. Prowadząc postępowanie, organ administracji powinien też działać skutecznie i sprawnie, dbając o właściwe wypełnianie swoich obowiązków, dążąc do efektywnego i sprawnego zakończenia postępowania^[14]. Jest to bardzo istotne, ponieważ jakość działania organów administracji wpływa na autorytet państwa i jego instytucji, a zaufanie społeczeństwa do administracji decyduje o jej skuteczności i sile^[15]. Dlatego zasada ta powinna mieć wpływ na całą działalność organów administracji, kształtując ich postępowanie w taki sposób, aby budować zaufanie.

Zawarta w art. 8 k.p.a. zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej określa wyraźnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do władzy publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. Brak zaufania obywateli do władzy publicznej jest z reguły skutkiem naruszenia prawa przez organy państwowe, zwłaszcza zaś niektórych wartości w nim wyrażonych, takich jak równość i sprawiedliwość^[16].

¹⁴ Joanna Smarż, „Szybkość, prostota i wnikliwość jako determinanty postępowania administracyjnego”, [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. Jacek Jagielski, Katarzyna Zalasieńska, Aleksander Jakubowski, Karolina Wojciechowska (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 13-20.

¹⁵ Żaklina Skrenty, „Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny” *PWSZ IPIA Studia Lubuskie*, Tom IX (2013): 97-99 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2022 r., I SAB/Wr 2976/21, Legalis nr 2699430 oraz *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hanna Knysiak-Sudyka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, Legalis), komentarz do art. 8 k.p.a.

¹⁶ Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego* (Lex, 2025), komentarz do art. 8 k.p.a.

3 | Zasada budzenia zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego

Zasada zaufania jako zasada konstytucyjna^[17] ma na celu zapewnienie obywatelom pewności, że postępowanie jest prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Podobnie w obszarze postępowania administracyjnego zasada zaufania obywateli do państwa i prawa^[18] uzyskuje status zasady ogólnej, stanowiąc atrybut nowoczesnego administrowania. Została ona wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a.

Podobnie jak w przypadku innych zasad ogólnych, zasada zaufania nie może być traktowana jedynie jako postulat określonego zachowania organu administracji. Jest to norma prawna, która nakłada na organy administracji publicznej obowiązek postępowania zgodnie z wiążącymi dyrektywami, jakie z niej wynikają^[19]. Zasady ogólne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu postępowania administracyjnego, wpływając istotnie na jego przebieg oraz na relacje między organami administracyjnymi a obywatelami. Stanowią fundament skutecznego, rzetelnego, sprawnego i sprawiedliwego działania organów administracji publicznej, ustanawiając ramy tego postępowania^[20]. Stanowią one jednocześnie ochronę kluczowych wartości, które są istotne dla całego systemu prawnego lub jego poszczególnych gałęzi. Służą też wykładni prawa, jego tworzeniu i stosowaniu. Wykorzystuje się je także do wypełniania luk prawnych oraz do prowadzenia rozumowań *per analogiam*^[21].

Uznanie danej normy za zasadę ogólną postępowania pociąga za sobą liczne konsekwencje. Przede wszystkim przepisy takie traktowane są jako podstawowe i mają zastosowanie do całego postępowania administracyjnego. Obowiązują więc one na każdym etapie postępowania, stanowiąc

¹⁷ Jan Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 76.

¹⁸ W orzecznictwie TK zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa określa się inaczej jako zasadę lojalności państwa wobec obywatela – wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, Legalis nr 49466.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2021 r., VI SA/Wa 1478/21, Legalis nr 2667457.

²⁰ Joanna Smarż, „Zasada in dubio pro libertate w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego” *Studia Prawnicze*, nr 4 (2017): 58.

²¹ Leszek Leszczyński, Grzegorz Maroń, „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia. Sectio G*, nr 1 (2013): 81-82.

wiązącą wytyczną dla stosowania pozostałych przepisów kodeksu. Nie tworzą one nowych instytucji, lecz są realizowane przez już istniejące struktury prawne^[22]. Mają one zastosowanie z każdym przepisem k.p.a., w którym następuje ich rozwinięcie. Dlatego zostały one sformułowane w sposób ogólny, a ich konkretyzacja następuje podczas stosowania prawa^[23].

Powyższe odnosi się także do zasady zaufania, która obejmuje szereg elementów wpływających na relacje między administracją a obywatelami, kształtując efektywność działania administracji. Zaufanie obywateli do administracji publicznej opiera się na przekonaniu, że organy administracyjne działające w imieniu państwa podejmują właściwe decyzje i działania^[24]. Zasada ta zakłada humanizację relacji między jednostką a władzą publiczną, stanowiąc przeciwieństwo biurokracji^[25].

Zasada zaufania może być rozumiana w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Pozytywny wymiar oznacza, że postępowanie administracyjne powinno być prowadzone w taki sposób, aby wzbudzało zaufanie obywateli do władzy publicznej. Z kolei w aspekcie negatywnym zasada ta zobowiązuje organy administracji do powstrzymywania się od działań, które mogłyby podważyć lub osłabić to zaufanie^[26]. Dlatego nie wystarczy, aby organ administracji jedynie unikał działań mogących osłabić zaufanie obywateli, lecz powinien też działać w sposób, który przyczynia się

²² Barbara Adamiak w: Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2003), 42.

²³ Joanna Smarż, „Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. Sławomir Fundowicz, Piotr Możyłowski, Tadeusz Stanisławski (Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, 2018), 15-21.

²⁴ Jan Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 80.

²⁵ Wyrok WSA: w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SAB/Gd 19/21, Legalis nr 2569689; w Krakowie z dnia 31 marca 2020 r., I SA/Kr 1300/19, Legalis nr 2513444 oraz Maria Grzymisławska-Cybulska, „Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 433-446.

²⁶ Hanna Walczak, Paweł Witkowski, „Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 126.

do wzrostu tego zaufania^[27]. Można więc uznać, że zasada zaufania jest normą programową, która nakazuje realizację określonego celu, nie wskazując sposobów jego urzeczywistnienia^[28].

4 | Zasady składowe zasady pogłębiania zaufania

Jak zastrzega ustawodawca, obowiązek pogłębiania zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej powinien być realizowany przez organy, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności oraz równego traktowania.

4.1. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw^[29].

W ramach postępowania administracyjnego zasada proporcjonalności zobowiązuje organy do rozważenia, czy ich działania, ingerujące w prawa i wolności jednostki, są uzasadnione i konieczne dla osiągnięcia zamierzonych celów. Organy muszą również ocenić, czy skutki tych działań są proporcjonalne do nałożonych na obywatela obciążeń, aby nie naruszać równowagi między interesem publicznym a prawami jednostki^[30].

Zasada ta jest kluczowym elementem w działalności administracji publicznej, zapewniającym, że podejmowane działania są odpowiednie

²⁷ Wacław Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962), 124.

²⁸ Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania*, 15.

²⁹ Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Legalis, 2022), komentarz do art. 8.

³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2024 r., II SA/Po 547/23, Legalis nr 3047964.

i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, bez nadmiernego ograniczania praw jednostek. Jej przestrzeganie przez organy administracji jest niezbędne do budowania zaufania obywateli do instytucji publicznych oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa prawa.

4.2. Zasada bezstronności

Zasada bezstronności jest również zasadą konstytucyjną. Wynika ona z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, tj. prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, dotyczącego funkcjonowania korpusu służby cywilnej. Bezstronność jest także wiązana z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 i 33 Konstytucji RP)^[31]. Zgodnie z tą zasadą wszyscy obywatele są równi wobec prawa, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nie mogą być dyskryminowani z jakiegokolwiek przyczyny.

Natomiast na gruncie k.p.a. stanowi ona ogólną regułę wpływającą na kształt modelu procesu administracyjnego. Z zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej wynika bowiem powinność prowadzenia postępowania administracyjnego z poszanowaniem gwarancji bezstronności^[32]. Utrzymanie bezstronności, które polega na podejmowaniu decyzji zgodnie z obiektywnie przyjętymi standardami, wspiera realizację zasady równości wobec prawa. Możliwe jest to dzięki instytucjom procesowym, takim jak wyłączenie pracownika organu, wyłączenie organu oraz członka organu kolegialnego, a także dzięki kontroli instancyjnej^[33].

Mimo iż zasada bezstronności przed zmianą z 2017 r. nie została *expressis verbis* wyrażona w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak powszechnie przyjmowano, że organy zobowiązane są do jej respektowania, jako ogólnej zasady prawa.

Zasada ta została też sformułowana w art. 8 EKDA^[34], zgodnie z którym urzędnik ma obowiązek działać bezstronnie i niezależnie oraz powstrzymać się od arbitralnych działań, które mogłyby negatywnie wpłynąć na

³¹ Patrycja Joanna Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* (Wrocław: Kolonia Limited, 2004), 23.

³² Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2013 r., I OSK 96/13, Legalis nr 1330455.

³³ Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, 147–206.

³⁴ Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2011/C 285/03 z 29 września 2011 r.

sytuację jednostek, jak również od wszelkich form faworyzowania, niezależnie od ich przyczyn. Przepis ten stanowi konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” wyrażonego w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej^[35], który stanowi m.in., że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

4.3. Zasada równego traktowania

Kolejną zasadą uzupełniającą zasadę pogłębiania zaufania jest nakaz równego traktowania obywateli znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej^[36]. Zasada równości jest także zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP i wiąże wszystkie organy władzy publicznej. Oznacza ona, że podmioty, których sytuacja faktyczna i prawna wobec organów administracji publicznej jest podobna, mają prawo oczekiwać, że zostaną w stosunku do nich podjęte decyzje o zbliżonej, a nawet jednakowej treści^[37]. Przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest bowiem m.in. rozstrzygnięcie tożsamych faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób^[38].

Zasada równego traktowania została wyrażona także w art. 5 EKDA, zgodnie z którym przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i podejmowaniu decyzji urzędnik ma obowiązek zapewnić przestrzeganie zasady równego traktowania. Oznacza to, że osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. W przypadku zaś różnic w traktowaniu urzędnik ma zapewnić, aby te różnice były uzasadnione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy. Urzędnik powinien powstrzymać się od wszelkiego nieuzasadnionego nierównego traktowania jednostek ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry,

³⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2012/C 326/391/02 z 26 października 2012 r.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2010 r., II OSK 1064/09, Legalis nr 553662.

³⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 19/12, Legalis nr 793607.

³⁸ Joanna Smarż, „Związaną organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 27-42.

pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub orientację seksualną.

4.4. Zasada uprawnionych oczekiwań

W postępowaniu administracyjnym obywatele powinni mieć również zaufanie do interpretacji przepisów prawa przez organy administracji publicznej, zwłaszcza gdy jest ona spójna i utrzymuje się przez dłuższy czas^[39]. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa jest zatem naruszana zarówno gdy ten sam organ dokonuje różnej interpretacji tego samego przepisu prawa w identycznych okolicznościach^[40], jak również gdy zmienia interpretację na niekorzyść obywatela^[41].

Obywatele powinni mieć możliwość układania swoich spraw w przekonaniu, że nie będą narażeni na prawne konsekwencje, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji oraz w kolejnych działaniach^[42]. Każdy powinien mieć pewność, że prawne unormowania dotyczące jego praw i obowiązków nie ulegną zmianie na jego niekorzyść. Ocena tej sytuacji zależy jednak od treści dokonanych zmian oraz od sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całości okoliczności i konstytucyjnego systemu wartości^[43]. Wiąże się z tym zobowiązanie organu do publikowania informacji wskazujących, jakich działań można się spodziewać ze strony organu, co sprzyja przewidywalności ich działań^[44].

Jest to niezwykle istotne, ponieważ funkcjonowanie administracji opiera się na upoważnieniu udzielonym jej przez suwerena do wykonywania działań władczych. Upoważnienie to bazuje na zaufaniu, że administracja będzie realizować swoje zadania w sposób zgodny z wartościami i zasadami zawartymi w Konstytucji oraz sprecyzowanymi w aktach

³⁹ Wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r., U 11/97, Legalis nr 10396.

⁴⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2013 r., II SA/Bk 741/13, Legalis nr 793624.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, Legalis nr 10394.

⁴² Wyrok TK z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04, Legalis nr 72616.

⁴³ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, Legalis nr 43530.

⁴⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r., VI SA/Wa 1731/12, Legalis nr 927589.

prawnych niższego rzędu^[45]. W założeniu ustawodawcy wprowadzenie tej zasady ogólnej do k.p.a. powinno przyczynić się do budowania zaufania do administracji^[46].

Ważna jest zatem przewidywalność i konsekwencja działań organów administracji. Dzięki temu możliwe jest podejmowanie decyzji opartych na pełnym zrozumieniu przesłanek działania^[47]. Nie oznacza to oczywiście, że organ nie może zmieniać ocen prawnych, zwłaszcza gdy zmiana prowadzi do prawidłowego zastosowania określonych przepisów. Organ nie może jednak dokonywać tego w sposób dowolny i nieuzasadniony^[48]. Dlatego też ewentualne zmiany w zakresie interpretacji muszą być szczegółowo uzasadnione. Nieuzasadniona zmienność poglądu organu podważa bowiem zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej.

Zasada uprawnionych oczekiwań została wyrażona także w art. 10 ust. 1 i 2 EKDA. Zgodnie z powyższym, urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z zasadami obowiązującymi w instytucji, przestrzegając przyjętych w niej praktyk administracyjnych, chyba że zaistnieją uzasadnione powody do odstąpienia od nich w indywidualnych przypadkach. Te powody należy przedstawić na piśmie oraz uwzględnić uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki wynikające z wcześniejszych działań instytucji.

⁴⁵ Marta Sawczuk, „O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 18 (2012): 155-172.

⁴⁶ Joanna Smarż, „Zasada pewności w sferze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. Barbara Jaworska-Dębska, Janusz Sługocki, Przemysław Kledzik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 739-751.

⁴⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2008 r., I SA/Bk 84/08, Legalis nr 179526.

⁴⁸ Agnieszka Jaworowicz-Rudolf, „Przewidywalność działań administracji jako warunek zaufania do władz publicznych”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 272-273.

5 | Zasady ogólne k.p.a. wpływające na pogłębianie zaufania do organów władzy publicznej

Poczucie zaufania, o którym mowa w art. 8 k.p.a., odnosi się do stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Z tej zasady wyłaniają się różne dyrektywy, które powinny kierować działaniami organów administracji. Dotyczą one m.in. obowiązku prowadzenia postępowania oraz podejmowania decyzji w sposób zgodny z prawem i sprawiedliwy, co jest kluczowym elementem zasady praworządności. Ponadto, organy administracji muszą działać w sposób przewidywalny i nie mogą przerzucać na obywateli konsekwencji swoich błędów. Istotne jest również zapewnienie równego traktowania uczestników postępowania oraz właściwe wyważanie interesu społecznego i interesu obywateli. Ważna jest także proobywatelska interpretacja przepisów prawa^[49].

Wyłącznie bowiem takie działania administracji publicznej mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej i mają szansę spotkać się z posłuchem społecznym. To z kolei może przełożyć się na efektywność funkcjonowania administracji i wykonania wydanych przez nią rozstrzygnięć nawet wówczas, gdy nie uwzględniają one żądań stron postępowania. Brak zaufania obywateli do organów państwa często wynika z naruszenia przez nie prawa, zwłaszcza wartości w nim zawartych, takich jak równość i sprawiedliwość^[50].

Gwarancje realizacji tej zasady są liczne, co podkreśla jej istotne znaczenie. Można je wyprowadzać z różnych przepisów k.p.a., szczególnie z zasad ogólnych postępowania administracyjnego^[51]. Potwierdza to teza sądów administracyjnych, według której zasada zaufania, jako najszersza zakresowo zasada, stanowi klamrę łączącą wszystkie ogólne zasady postępowania^[52].

⁴⁹ Norbert Czechowski, „Wartości i zasady prawa administracyjnego w służbie ochrony jednostki” *Internetowy Przegląd Nauk o Administracji*, nr 1 (2018):118.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 1868/17, Legalis nr 1720373 i Justyna Węglińska, „Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji” *Prawo w Działaniu Sprawy Cywilne*, nr 42(2020): 172.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., I OSK 1094/11, Legalis nr 780163. Podobnie Stefan Rozmaryn, „O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 12 (1961): 903.

⁵² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2024 r., III SAB/Wr 352/23, Legalis nr 3051393.

Działania organów administracyjnych, które mają na celu zwiększenie zaufania uczestników procesu administracyjnego do władzy publicznej, powinny przede wszystkim być zgodne z przepisami prawa, co oznacza, że muszą być legalne i praworządne (art. 6 k.p.a.). Ponadto, organ administracji powinien nie tylko działać w ramach i na podstawie obowiązujących przepisów, ale także dbać o to, aby inni uczestnicy postępowania przestrzegali tych zasad (art. 7 k.p.a.).

Pogłębianie zaufania uczestników postępowania wymaga także szczegółowego wyjaśnienia stanu faktycznego, którego prawidłowe ustalenie jest kluczowe dla właściwego rozstrzygania spraw administracyjnych oraz kształtowania sytuacji prawnej adresata decyzji. Konieczność uwzględnienia zarówno interesu publicznego, jak i indywidualnych interesów uczestników postępowania znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 7 k.p.a.^[53]. Zasada budzenia zaufania ma szczególne znaczenie w sytuacjach, gdy postępowanie wszczynane jest z urzędu, co organ czyni w trosce o szczególnie ważny interes strony.

Zasada *in dubio pro libertate*, wyrażona w art. 7a k.p.a., ma także istotne znaczenie dla ochrony zaufania w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z tą zasadą wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść obywatela, o ile nie narusza to interesu społecznego^[54]. W związku z tym, decyzje organów władzy publicznej, w których interpretacyjne wątpliwości są rozstrzygane na niekorzyść strony, mogą być postrzegane jako osłabiające zaufanie obywateli do państwa^[55].

Szczególnie bliskie związki z zasadą budzenia zaufania wykazują zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz przekonywania (art. 11 k.p.a.), co wiąże się z obowiązkiem prawidłowego i wyczerpującego uzasadnienia decyzji^[56]. W związku z tym uzasadnienie decyzji administracyjnej nie może być ogólne, ponieważ naruszyłoby to zasadę budowania zaufania^[57]. Odpowiednie uzasadnienie jest kluczowe, ponieważ jego celem jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało uwzględnione, a jeśli nie, to powinny

⁵³ Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania*, 169.

⁵⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 października 2021 r. II SA/Sz 694/21, Legalis nr 2649197.

⁵⁵ Smarż, *Zasada in dubio pro libertate*, 61.

⁵⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 1349/16, Legalis nr 1630946.

⁵⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 stycznia 2024 r., I SA/Bk 373/23, Legalis nr 3032518.

istnieć ku temu uzasadnione powody^[58]. Szczególnie istotne znaczenie ma uzasadnienie decyzji uznaniowej^[59].

Jednym z kluczowych warunków budowania zaufania obywateli do państwa i jego instytucji jest sprawność działania organów administracji, co oznacza prowadzenie postępowania w możliwie szybki i efektywny sposób (art. 12 § 1 k.p.a.). Szybkość postępowania ma istotny wpływ na zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, ponieważ świadczy o profesjonalizmie i zaangażowaniu tych organów w rozwiązywanie spraw obywateli. Wnikliwe i szybkie prowadzenie postępowań wpływa pozytywnie na budowanie zaufania obywateli, natomiast zwłoka i powierzchowne podejście może wzbudzać nieufność^[60], może podważać zaufanie obywateli do organów państwa^[61].

Z zasadą budzenia zaufania jest ściśle powiązana również ugoda administracyjna^[62]. Wpływa ona bowiem na poprawę relacji między stronami postępowania, a także między stronami postępowania a organem administracji publicznej.

Na pogłębianie zaufania do organów administracji wpływa także zasada pisemności (art. 14 k.p.a.)^[63]. Rzetelne dokumentowanie przebiegu postępowania administracyjnego jest kluczowe zarówno dla potwierdzenia, że postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z prawem, jak i dla

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2022 r., VI SA/Wa 758/22, Legalis nr 2744127.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2022 r., VI SA/Wa 1009/22, Legalis nr 2745093; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2022 r., II SA/Łd 10/21, LEX nr 3333590 oraz Joanna Smarż, „Uznanie administracyjne jako szczególna forma upoważnienia organów administracji”, [w:] *Założenia nauki administracji*, red. Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 233-245.

⁶⁰ Jerzy Korczak, „Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Włazłak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 103.

⁶¹ Roma Hauser, Andrzej Skoczylas, „Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.* red. Janusz Niczyporuk (Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010), 229.

⁶² Zygmunt Niewiadomski, Krzysztof Jaroszyński, „Art. 13”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. Artur Mudrecki (Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2008), 49.

⁶³ Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie*, 103.

umożliwienia kontroli prawidłowości jego toku oraz podjętych działań. Zasada pisemności jest jednym z mechanizmów, które pomagają zrównoważyć siłę i pozycję organu administracji względem stron i innych uczestników postępowania. Dzięki niej eliminuje się możliwość podejmowania czynności procesowych w sposób dorozumiany, co przyczynia się do transparentności i sprawiedliwości postępowania (art. 66a § 2 k.p.a.). Zasada ta umacnia poczucie bezpieczeństwa, co może generować zaufanie uczestników postępowania, zwłaszcza jego stron, do władzy publicznej.

Budzeniu zaufania sprzyja także realizacja zasady jawności postępowania, w tym prawo wglądu w akta sprawy (art. 73 k.p.a.). Zasadę tę należy łączyć ze wskazaną powyżej zasadą pisemności postępowania administracyjnego i dokonanych w nim czynności.

Ważne jest także, aby organy administracji zapewniały stronie możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu oraz umożliwiały jej odniesienie się do zgłaszanych wniosków. Również kluczowe jest dokładne wyjaśnienie podstaw decyzji. Dbanie o te aspekty wpływa na zrozumienie i akceptację wydanej decyzji, nawet jeśli jest ona dla strony niekorzystna. Jak słusznie zauważa Barbara Adamiak, już samo dopuszczenie przez organ dowodów przemawiających za pozytywnym załatwieniem sprawy stanowi realizację zasady budowania zaufania do instytucji państwowych^[64].

Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) ma równie silny związek z zasadą budzenia zaufania. Umożliwia ona stronie prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnej poprzez odwołanie się do wyższej instancji, co zapewnia jej weryfikację i zwiększa poczucie sprawiedliwości wśród obywateli^[65].

Z zasadą zaufania wiąże się również ściśle zasada trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.)^[66]. Działa ona na rzecz przekonania adresatów wydanych rozstrzygnięć, że organ nie zmieni decyzji, która weszła do obrotu prawnego. Konsekwencją tej zasady jest również domniemanie legalności decyzji, co oznacza, że decyzja administracyjna jest uznawana za prawidłową i zgodną z prawem, dopóki nie zostanie skutecznie zakwestionowana. W związku z tym zasada trwałości decyzji, w połączeniu z zasadą ochrony

⁶⁴ Barbara Adamiak w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. Barbara Adamiak (Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Unimex”, 2008), 524.

⁶⁵ Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania*, 193.

⁶⁶ Janusz Łętowski, „Zasada zaufania stosunkach między obywatelem i administracją”, [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. Janusz Łętowski, Wojciech Sokółwiec (Wrocław: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, 1989), 562.

praw nabytych, wzmacnia zaufanie obywateli do organów administracji publicznej^[67].

Z powyższego wynika, że zasady ogólne postępowania administracyjnego służą realizacji zasady budzenia zaufania. W szczególności jako budzące zaufanie postrzegane są te instytucje procesowe, które rozszerzają uprawnienia procesowe stron, angażując je w proces kształtowania treści rozstrzygnięcia. Prawidłowe stosowanie tych zasad przez organy administracji publicznej może wspierać budowanie zaufania obywateli do władzy publicznej w trakcie prowadzonego postępowania.

Puentą tej analizy może być stwierdzenie Janusza Łętowskiego, który wskazuje, że warunkiem kształtowania zaufania w stosunkach między władzą publiczną a obywatelem jest tworzenie atmosfery współdziałania^[68].

6 | Działania naruszające zasadę budzenia zaufania i skutki tego naruszenia

Jak zostało to już wskazane, zasady ogólne mają charakter norm prawnych, których naruszenie pociąga za sobą określone konsekwencje wynikające z obowiązujących przepisów.

Do takich naruszeń zaliczono w szczególności dowolną, nieuzasadnioną zmienność poglądu organu w zakresie oceny prawnej^[69]; wydanie decyzji rozstrzygającej istotę sprawy administracyjnej, gdy nie została w pełni wyjaśniona kwestia zasadności wniosku o wyłączenie pracownika organu administracji publicznej^[70]; sformułowanie sentencji decyzji nakładającej na stronę obowiązek określonego zachowania w taki sposób, że strona musi

⁶⁷ Alina Miruć, „Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. Janusz Niczyporuk (Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010), 542.

⁶⁸ Łętowski, *Zasada zaufania*, 557, 562.

⁶⁹ WSA w Lublinie z dnia 2 marca 2021 r., II SA/Lu 544/20, Legalis nr 2579255 oraz wyrok NSA z dnia 15 marca 2012 r., II OSK 2539/10, Legalis nr 2844109.

⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2022 r., VII SA/Wa 676/22, Legalis nr 2770483.

się domyślać jego treści^[71]; sprecyzowanie przyczyn, które legły u podstaw podjętego przez organ rozstrzygnięcia dopiero na etapie udzielania odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego^[72]; udzielenie błędnej informacji, czego konsekwencją było wydanie niekorzystnej dla strony decyzji administracyjnej^[73]; takie prowadzenie postępowania administracyjnego, w którym występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy^[74]; obciążenie strony skutkami zaginięcia przesyłki w sytuacji, gdy nie można wykluczyć, że zaginięcie to nastąpiło po wpłynięciu przesyłki do organu administracji publicznej^[75].

Nie każde jednak naruszenie prawa oznacza prowadzenie postępowania w sposób podważający zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Aby uznać, że doszło do takiej sytuacji, musi wystąpić okoliczność, która sprawia, że naruszenie prawa jest na tyle poważne, że wpływa na wiarygodność i autorytet organu administracji^[76].

Konsekwencje naruszenia zasady budzenia zaufania można podzielić na konsekwencje w ramach postępowania administracyjnego oraz konsekwencje w ramach postępowania sądowoadministracyjnego^[77].

Zgodnie z powyższym, naruszenie zasady budzenia zaufania może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji, w przypadku wydania jej m.in. z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2)^[78]. Rażące naruszenie art. 8 k.p.a. ma miejsce zwłaszcza w sytuacji, gdy organ nie

⁷¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2013 r., II SA/Lu 117/13, Legalis nr 668630.

⁷² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2010 r., I SA/Wa 1264/10, Legalis nr 342722.

⁷³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 października 2007 r., I SA/Bd 557/07, Legalis nr 268969.

⁷⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2022 r., II SA/Bd 471/22, Legalis nr 2757217.

⁷⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2009 r., V SA/Wa 483/09, Legalis nr 836391.

⁷⁶ Piotr Marek Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* (Lex, 2023), komentarz do art. 8.

⁷⁷ Marcin Rudnicki, „Skutki prawne naruszenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasad stadium rozpoznawczego” *Przegląd Prawa i Administracji*, t. XCVII (2014): 35.

⁷⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2022 r., II SA/Wr 329/21, Legalis nr 2866295.

zgromadził w postępowaniu administracyjnym żadnych dowodów niezbędnych do poczynienia ustaleń stanu faktycznego sprawy lub przeprowadził szczątkowe postępowanie dowodowe^[79]. Konsekwencją takiego naruszenia jest nieważność decyzji administracyjnej. Naruszenie zasady budzenia zaufania może też stanowić podstawę wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145b § 1 k.p.a.).

Naruszenie zasady pogłębiania zaufania w postępowaniu administracyjnym może być też uznane za inne naruszenie przepisów postępowania, które może mieć wpływ na wynik sprawy. W takim przypadku może to stanowić podstawę uchylenia zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a.^[80].

7 | Podsumowanie

Jak wynika z analizy tytułowego zagadnienia, zaufanie do administracji publicznej stanowi kluczową wartość w postępowaniu administracyjnym. Wagę powyższej zasady wzmacnia fakt ujęcia jej w art. 8 k.p.a., jako zasady ogólnej, której realizacja wspierana jest przez szereg innych zasad ogólnych k.p.a. Dlatego też wszędzie tam, gdzie obywatel styka się z administracją publiczną, powinna ona być wykonywana w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Zaufanie jest fundamentem każdej efektywnej relacji między obywatelami a instytucjami publicznymi. W kontekście postępowania administracyjnego zaufanie obywateli do administracji publicznej wpływa na gotowość do współpracy, przestrzegania przepisów oraz uczestnictwa w procedurach. Kiedy obywatele czują, że mogą zaufać organom administracyjnym, są bardziej skłonni angażować się w procesy administracyjne, co przekłada się na ich lepsze zrozumienie i akceptację wydawanych decyzji.

Budowanie zaufania do administracji publicznej polega przede wszystkim na działaniu zgodnie z prawem, przy jednoczesnym uwzględnieniu słusznego interesu obywateli. Zasada ta wymaga, aby administracja traktowała obywateli sprawiedliwie i równoprawnie, niezależnie od ich statusu

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2010 r., II OSK 715/09, Legalis nr 289572.

⁸⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008 r., V SA/Wa 506/08, Legalis nr 296236 oraz z dnia 22 października 2021 r., VI SA/Wa 935/21, Legalis nr 2663882.

społecznego czy innych kryteriów. Aby pogłębiać zaufanie społeczeństwa, administracja musi działać szybko i skutecznie.

Należy też pamiętać, że zaufanie można osiągnąć wyłącznie prowadząc postępowanie przy czynnym udziale stron i uczestników postępowania wyjaśniając wszystkie przesłanki wydawanych rozstrzygnięć. Zaufanie, jakim są obdarzane instytucje władzy publicznej, pozwala bardziej skutecznie wykonywać administrację publiczną bez konieczności stosowania przymusu i lepiej realizując interes publiczny.

Umożliwienie obywatelom poczucia, że ich sprawy są traktowane z należytą uwagą i szacunkiem, jest kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej oraz budowania stabilnego i sprawiedliwego państwa.

Bibliografia

- Ordynacja podatkowa. Komentarz, red. Barbara Adamiak. Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Unimex”, 2008.
- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2003.
- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2022. Legalis.
- Celińska-Grzegorzczak Katarzyna, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. Janusz Niczyporuk. 59-66. Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010.
- Chmielewski Jan, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Czechowski Norbert, „Wartości i zasady prawa administracyjnego w służbie ochrony jednostki” *Internetowy Przegląd Nauk o Administracji*, nr 1 (2018): 107-125.
- Dawidowicz Wacław, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962.
- Drabik Lidia, Elżbieta Sobol, *Słownik języka polskiego PWN. P-Ż*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007.
- Grudzewski Wiesław Maria, Irena Krystyna Hejduk, Anna Sankowska, Monika Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w przedsiębiorstwie. Koncepcja, narzędzia, zastosowania*. Kraków: Wolters Kluwer, 2009.

- Grzymisławska-Cybulska Maria, „Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 433-446. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Hauser Roma, Andrzej Skoczylas, „Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. Janusz Niczyporuk. 225-232. Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010.
- Jaśkowska Małgorzata, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. Lex, 2025.
- Jaworowicz-Rudolf Agnieszka, „Przewidywalność działań administracji jako warunek zaufania do władz publicznych”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 259-273. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hanna Knysiak-Sudyka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, Legalis.
- Korczak Jerzy, „Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 98-114. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Leszczyński Leszek, Grzegorz Maroń, „Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia. Sectio G*, nr 1 (2013): 81-91.
- Łętowski Janusz, „Zasada zaufania stosunkach między obywatelem i administracją”, [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, red. Janusz Łętowski, Wojciech Sokolwiecz. Wrocław: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, 1989.
- Miruć Alina, „Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej”, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. Janusz Niczyporuk. 533-543. Lublin: Wydawnictwo WSPA, 2010.
- Nałęcz Andrzej, „Zasada ochrony zaufania a stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 167-175. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Niewiadomski Zygmunt, Krzysztof Jaroszyński, „Art. 13”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. Artur Mudrecki, Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2008.

- Pasek Anna, „Pojęcie zaufania w społeczeństwie nowoczesnym i ponowoczesnym”, *Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne*, nr 24(1) (2019): 37-46.
- Potrzeszcz Jadwiga, „Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa”, [w:] *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*. 133-135. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013.
- Przybysz Piotr Marek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. Lex, 2023
- Rozmaryn Stefan, „O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 12 (1961): 887-903.
- Rudnicki Marcin, „Skutki prawne naruszenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasad stadium rozpoznawczego” *Przegląd Prawa i Administracji*, t. XCVII (2014): 31-43.
- Sawczuk Marta, „O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 18 (2012): 155-172.
- Smarż Joanna, „Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. Sławomir Fundowicz, Piotr Możyłowski, Tadeusz Stanisławski. 15-21. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, 2018.
- Smarż Joanna, „Szybkość, prostota i wnikliwość jako determinanty postępowania administracyjnego”, [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. Jacek Jagielski, Katarzyna Zalasieńska, Aleksander Jakubowski, Karolina Wojciechowska. 13-20. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Smarż Joanna, „Zasada in dubio pro libertate w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego” *Studia Prawnicze PAN*, nr 4 (2017): 57-73.
- Smarż Joanna, „Zasada pewności w sferze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. Barbara Jaworska-Dębska, Janusz Sługocki, Przemysław Kledzik. 739-751. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Smarż Joanna, „Związanie organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś. 27-42. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Smarż Joanna, „Uznanie administracyjne jako szczególna forma upoważnienia organów administracji”, w:] *Założenia nauki administracji*, red. Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital. 233-245. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Suwaj Patrycja Joanna, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Wrocław: Kolonia Limited, 2004.

- Walczak Hanna, Paweł Witkowski, „Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 115-127. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Węglińska Justyna, „Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji” *Prawo w Działaniu Sprawy Cywilne*, nr 42 (2020): 169-188.
- Wojciechowski Maciej, „Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2 (2012): 5-17.
- Wojtczak Krystyna, Princ Marcin, „Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych”, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. Małgorzata Stahl, Michał Kasiński, Katarzyna Właźlak. 189-206. Warszawa: Wolters Kluwer 2015.
- Zimmermann Jan, *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.



